

Юридические науки

УДК 340.11

Признаки и понятие методов осуществления государственной власти¹

Р. Н. Самойлюк, Нижегородская академия МВД России
(Нижний Новгород, Россия),
e-mail: roman7771777@yandex.ru

Государственная власть представляет собой динамичное явление, которое функционирует и оказывает действенное влияние на участников общественных отношений. Одной из важнейших характеристик государственной власти выступают методы ее реализации. Ошибочно полагать, что важным являются результаты функционирования государственной власти безотносительно к затраченным средствам. В связи с этим в рамках исследования государственной власти несомненный интерес представляет понимание средств ее реализации. В литературе традиционно обращается внимание на взаимосвязь власти с методами ее осуществления, и в ряде случаев это влечет за собой их ошибочное отождествление. Особенно часто речь идет о принуждении. В этой связи мы разделяем точку зрения, которую высказали М.В. Ильин и А.Ю. Мельвиль: «Подобное фокусирование внимания на директивном аспекте власти вполне понятно: это удобно для конструирования весьма простых моделей властных отношений, поскольку позволяет представить их в достаточно незамутненном, чуть ли не в первобытном виде. В этом случае, однако, возникает опасность увлечения не только простыми, но и явно зауженными трактовками власти. Нередко такие трактовки сводят власть к господству или даже отождествляют ее с основным средством (ресурсом) этого господства – принуждающим насилием» [8].

Вектор развития современного государственного строительства позволяет заключить, что осуществление государственной власти должно базироваться на достаточно узком, социально оправданном и нравственно допустимом инструментарии. Поскольку объектом воздействия государственной власти являются отдельные люди и их коллективы, принцип «цель оправдывает средства» не допустим. Достижение целей государственного управления должно осуществляться с учетом всей совокупности факторов, возможных социальных издержек и негативных последствий для населения. В противном случае сама идея публичной власти и государственного управления дискредитируется, перестает восприниматься населением в качестве позитивного достижения совместного существования людей. В конечном итоге это может привести к конфликту между социумом и государством, когда государственная власть будет существовать сама для себя, ее потенциал будет использоваться для реализации исключительных интересов

¹ Статья представлена Т. М. Хусяиновым (Нижний Новгород, Россия). Рецензенты работы: А.А. Кваша – кандидат юридических наук, доцент, начальник кафедры административного права ФГКОУ ВПО «РЮИ МВД России» (Ростов-на-Дону, Россия); А.М. Субботин – кандидат юридических наук, начальник кафедры административного права и процесса Нижегородской академии МВД России (Нижний Новгород, Россия).

властимущих, а общество с присущими ему публичными интересами останется в стороне от происходящего. В связи со сказанным подробное изучение методов осуществления государственной власти становится приоритетным направлением научно-исследовательской деятельности.

Способы осуществления государственной власти являются теми критериями, которые позволяют судить о гуманности государственного управления, о его «человеческом лице». Гуманизм государственной власти видится актуальным и в свете ст. 2 Конституции РФ, где провозглашается, что «человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина обязанностью государства» [10]. В этой связи не теряют своей актуальности слова великого немецкого философа Ф. Ницше: «Чтобы вполне одобрить или отвергнуть людей, стоящих от нас далеко, нам достаточно знать цели, к которым они стремятся. О людях, ближе стоящих к нам, мы судим по средствам, которыми они осуществляют свои цели. Нередко сама цель не нравится нам, но мы одобрительно относимся к людям вследствие тех желаний и средств, которыми они добиваются их осуществления» [18, С. 233].

Методы реализации государственной власти – это достаточно динамичное явление, которое изменяется наряду с преобразованиями, происходящими в обществе. Проблема методов всегда обостряется на переломных этапах развития общества и государства, когда старый инструментарий уже не отвечает логике общественного развития, а новый еще не выработан. Эта посылка в полной мере относится к методам, применяемым органами государственной власти в России.

Такое состояние методов государственной власти в Российской Федерации обусловлено рядом факторов, к числу которых относятся: отсутствие взвешенной государственной правовой политики в сфере управления; неспешность и нежелание законодателя кардинально менять методы реализации государственной власти; неподготовленность государственного управленческого корпуса, а зачастую и неспособность его членов использовать новые методы. Этот перечень можно продолжить и к числу таких обстоятельств следует причислить отсутствие необходимых доктринальных разработок, как в области теории государственного управления, так и административного права.

В общепринятом понимании метод означает способ теоретического исследования или практического осуществления чего-либо [20, С. 353]. В философии метод рассматривается как «способ достижения определенной цели, совокупность приемов или операций практического или теоретического освоения действительности» [11, С. 266].

В юридической литературе понятие «метод» наиболее обстоятельно изучен в рамках исследований методов государственного управления. Ю.Н. Стариков рассматривает метод государственного управления как «правовое средство, которое используется для достижения целей, решения задач и осуществления функций государственной управленческой деятельности» [30, С. 212]. В.М. Манохин называет методом государственного управления «характер волеизъявления одного участника деятельности в отношении другого участника» [17, С. 143-144]. В другом источнике приводится следующее определение: «Метод государственного управления – определенный прием властного воздействия субъекта на объект управления, посредством которого реализуется

государственное управление» [7, С. 268]. В литературе отмечается, что при всей абстрактности данного понятия категория «метод государственного управления» занимает ключевое место в системе характеристик государственного управления. Отметим, что в специальных юридических исследованиях, посвященных этому вопросу, категории «метод государственного управления» и «метод государственной власти» рассматриваются в качестве синонимичных [14, С. 87].

Поскольку установление признаков явления имеет важнейшее значение для выявления его сущности, рассмотрим признаки методов осуществления государственной власти:

1. В методах государственной власти *проявляется управляющее воздействие* субъектов государственной власти на объекты управления. Это означает, что органы и должностные лица государственной власти, используя те или иные методы, обеспечивают реализацию политики государства в социальной, культурной, экономической и иных сферах жизнедеятельности общества. Базирующиеся на идее консолидации совокупного публичного интереса методы государственной власти воплощают в себе наиболее эффективные способы достижения целей стоящих перед государством и обществом. Именно поэтому даже в такой сфере, как налоговые правоотношения, участники которых не подчинены друг другу, не имеют права директивно управлять поведением друг друга, интересы государства, закрепленные в законе, получают первоочередную, превалирующую поддержку. С.П. Бортников правильно обращает внимание, что хотя требование налогового органа и налоговое обязательство налогоплательщика следуют не из договора, не из директивы налогового органа, а из закона, этим требованиям подчинены как властвующий субъект, так и подвластный, что определяет необходимость субординации сторон [5, С. 18-21]. Так, одной из сторон - налоговому органу, действующему от имени государства, принадлежит властное полномочие, а другая сторона - налогоплательщик – обязан ему повиноваться, ибо в таком соблюдении публичного интереса и состоит сущность государственного управления².

Таким образом, методы государственной власти выступают той системой средств, которые приводят в состояние слаженности разноплановые интересы различных субъектов права, проживающих, находящихся или функционирующих на территории данного государства.

1. В методах государственного управления *находит свое выражение государственный (публичный) интерес, воля государства*.

На разных этапах истории человечества и каждого отдельно взятого государства воля политической элиты, находящейся у власти, бывает направлена на разные цели, которые, соответственно, отражают уровень государственно-правового развития. Так, например, в рабовладельческих государствах, где общество разделялось на людей, обладающих определенными правами, и людей, лишенных каких-либо политических и гражданских прав, важнейшими внутренними функциями, на которые и была направлена воля властимущего класса, состояла в охране рабовладельческой частной собственности,

² На этот аспект обращал внимание и Конституционный Суд РФ в своем Постановлении от 17 декабря 1996 г. № 20-П «По делу о проверке конституционности пунктов 2 и 3 части первой статьи 11 Закона Российской Федерации от 24 июня 1993 года «О федеральных органах налоговой полиции» // Собрание законодательства РФ. – 06.01.1997. – №1. – ст. 197.

подавлении сопротивления рабов и других угнетенных масс. По мере развития государства и общества условия сосуществования различных классов сформировали необходимость обеспечения соблюдения интересов не только субъектов, находящихся у власти, но и более широких слоев населения. В этой связи воля государства в современных демократических государствах определяется через соответствующие механизмы выборов, голосований, референдумов, в ходе которых специальные процедуры позволяют устанавливать волю, желание большинства, дабы воплотить её в государственной политике.

Насколько в методах государственной власти воплощается действительная воля народа, а не политической элиты во все времена оставалось наиболее проблемным вопросом. В некоторых случаях, в этом «виноваты» несовершенные процедуры установления воли членов общества, что позволяет подвергать критике саму сущность волеизъявления, которое демонстрируется на выборах гражданами того или иного государства. Например, на последних выборах в Государственную Думу Российской Федерации, прошедших 4 декабря 2011 года, явка избирателей составила 60,2 % россиян [41]. В списках избирателей на начало выборов было зарегистрировано около 110 миллионов человек [6], т.е. около 75 % граждан России. Получается, что уже самой процедурой выборов было учтено мнение лишь 45% граждан России. Важно отметить, что в этом, естественно, есть и объективные причины: невозможность включения в списки избирателей отдельных категорий лиц (осужденные к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений, признанные судом недееспособными или содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда. несовершеннолетние и т.п.) [36, Ст. 4]. Однако даже, если указанную оговорку признать справедливой, получается, что во внимание не принимается воля почти 40 % граждан России, не явившихся на выборы.

Другая ситуация связаны с сознательным игнорированием государственной властью той воли, которая все таки выражена народом. Наиболее яркий пример тому – референдум о сохранении Союза ССР, прошедший в 1991 году. В списки граждан, имеющих право участвовать в данном референдуме, было включено 185 647 355 человек; приняли участие в голосовании 148 574 606 человек, или 80% процентов избирателей, из них высказались за сохранение СССР 113 512 812 человек, т.е. 76,4%. Несмотря на более чем однозначно выраженную волю народа, такое решение в дальнейшем было проигнорировано рядом политических деятелей, и Союз прекратил свое существование в результате подписанных 8 декабря 1991 года Беловежских соглашений [27]. К сожалению, нередко в угоду политической целесообразности и амбициям отдельных политических деятелей справедливость выражения «*Vox populi, vox Dei*» («Глас народа - глас Божий») отходит на второй план, и всенароднопринятое решение сознательно игнорируется.

2. Методы государственной власти *выражают принадлежащие государству полномочия юридически властного характера*, вытекающие из закрепленных в законодательстве компетенций отдельных ветвей, органов власти и должностных лиц. Как пишет Д.Н. Бахрах, анализируя соотношение государства и принуждения, «существует государственная монополия на правовое принуждение. Только государство вправе издавать юридические нормы и применять установленные им санкции. Только государство, обладающее специальным аппаратом принуждения, вправе применять принудительные меры к гражда-

нам и к организациям, коллективным субъектам» [3, С. 43].

Если обратиться к конкретным примерам воплощения этого признака можно назвать п. 9 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О полиции», где предусмотрено право сотрудников полиции производить в случаях и порядке, предусмотренных уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации, следственные и иные процессуальные действия, а в главе 4 этого же закона разъясняются особенности применения полицией отдельных мер государственного принуждения. Государственное принуждение – это и есть, как мы отметим позже, один из методов государственной власти.

Важно отметить, что не все носители государственной власти применяют один и тот же набор методов. Этим, собственно, и определяется специфика функционального назначения каждой ветви, органа власти или должностного лица. Из этого же вытекает и следующий признак метода государственной власти:

3. Метод государственной власти является средством реализации закрепленной за органами государственной власти компетенции, правомочий каждого из них. В отечественном правоведении в настоящее время недостаточно разработан вопрос о том, имеются ли у отдельных ветвей власти какие-то свои, особенные методы государственного управления, определяемые существующими правомочиями. Так, С.С. Купреев, рассматривая вопрос о понимании термина «государственное управление» в современном административном праве, ставит резонный вопрос о том, осуществляют ли законодательные и судебные органы государственное управление. Принятие законодательных актов и вынесение судебных решений - это государственное управление или нет? Мы соглашаемся с мнением указанного автора о том, что «на данный вопрос можно дать лишь утвердительный ответ, а деятельность по реализации исполнительной власти представляет собой лишь составную часть государственного управления» [12, С. 10-12]. В соответствии с указанным подходом под государственным управлением в широком смысле следует понимать регулирующую деятельность государства в целом (деятельность органов законодательной, исполнительной и судебной власти, а также органов, не входящих ни в одну ветвь власти [12, С. 10-12]. Таким образом, под термином «государственное управление» в настоящее время необходимо понимать деятельность всех государственных органов, реализующую принадлежащие им полномочия и состоящую в определенном воздействии на общественные процессы.

4. Отметим, что под правомочием в современной юридической литературе понимается «предусмотренная законом возможность участника правоотношения осуществлять определенные действия или требовать известных действий от другого участника этого правоотношения» [4, С. 525]. Как отмечает Н.В. Макарейко, метод государственного управления выступает тем средством, которое позволяет реализовывать субъективные права, неотъемлемый компонент правового статуса субъекта управления. При этом субъекту государственной власти запрещено выходить за пределы компетенции, что является серьезным нарушением [15, С. 9].

5. Большой теоретической проблемой, касающейся данного признака методов государственной власти, является вопрос о том, имеются ли особые методы государственного управления, которые присущи исключительно законодательной, исполнительной или судебной ветвям власти. С нашей точки зрения, ответ на этот вопрос

обнаруживается во взаимосвязи методов правового регулирования и форм правореализации.

6. Итак, в теории права является устоявшейся точкой зрения, что основных методов правового регулирования (форм выражения правовых предписаний) можно выделить три: дозволение, запрет и обязывание [2, С. 410-411]. Каждой из указанных форм соответствует определенная форма правореализации. Дозволению соответствует использование, запрету – соблюдение и обязыванию – исполнение. Существует также особая форма правореализации, правоприменение, осуществляемая, как правило, особой категорией субъектов права – государственно-властными субъектами.

7. Использование субъективного права подразумевает предоставление субъекту некоего права на совершение определенных положительных действий. К примеру, в ч. 4 ст. 29 УПК РФ говорится, что «если при судебном рассмотрении уголовного дела будут выявлены обстоятельства, способствовавшие совершению преступления, нарушения прав и свобод граждан, а также другие нарушения закона..., то суд вправе вынести частное определение или постановление (курсив наш. – Р.С.), в котором обращается внимание соответствующих организаций и должностных лиц на данные обстоятельства и факты нарушений закона, требующие принятия необходимых мер». Обращает на себя внимание тот факт, что дозволения, выраженные в законодательстве словами «вправе», «имеет право», «может» и другими, в основном основываются в своей реализации на добровольных основаниях, что влечет, в свою очередь, необходимость высокой правовой активности самих граждан. Если правовое дозволение не реализуется (к примеру, суд не выносит частное определение об устранении условий, способствующих совершению преступления), государственная власть, как правило, никак не реагирует, применяя диспозитивный метод правового регулирования (допустимо несколько вариантов поведения субъектов права, каждый из которых разрешается государством).

8. Вообще демократические основы современного государства в подавляющем большинстве случаев требуют невмешательства в сферу правовых дозволений до тех пор, пока реализация субъективного права не нарушает права других членов общества. Впрочем, в отдельных, особо значимых ситуациях, государственная власть может расширять сферу реализации правовых дозволений, поощряя высокую правовую активность граждан. Так, в настоящее время в России широко обсуждается возможность денежного поощрения лиц, сообщающих о фактах коррупционного поведения государственных служащих. В Казахстане же подобная мера стимулирования уже предусмотрена законодательством³.

³ Постановлением Правительства Республики Казахстан предусмотрено поощрение в виде денежного вознаграждения в следующих размерах: 1) по административным делам о коррупционных правонарушениях – 30 месячных расчетных показателей (аналогично российскому понятию «МРОТ» («минимальный размер оплаты труда»)); 2) по уголовным делам о коррупционных преступлениях небольшой тяжести – 40 МРП; 3) по уголовным делам о коррупционных преступлениях средней тяжести – 50 МРП; 4) по уголовным делам о тяжких коррупционных преступлениях – 70 МРП; 5) по уголовным делам об особо тяжких коррупционных преступлениях – 100 МРП. См.: Правила поощрения лиц, сообщивших о факте коррупционного правонарушения или иным образом оказывающих содействие в борьбе с

9. Следующая форма правового предписания – *правовое обязывание* – требует от субъекта права исполнения соответствующей юридической обязанности, возложенной на него законодательством. К примеру, ч. 5 статьи 5 закона «О полиции» возлагает на сотрудника полиции обязанность при обращении к нему гражданина назвать свои должность, звание, фамилию, внимательно его выслушать, принять соответствующие меры в пределах своих полномочий либо разъяснить, в чью компетенцию входит решение поставленного вопроса [37]. Неисполнение данного требования законодательства может рассматриваться в качестве дисциплинарного проступка сотрудника полиции, особенно если таковое носит систематический характер либо сопровождается существенным нарушением прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства.

10. Для обеспечения исполнения субъектами права возлагающихся на них юридических обязанностей органы государственной власти применяют методы так называемого позитивного и негативного стимулирования, методы поощрения и методы принуждения. В случае добросовестного исполнения лицом своих должностных и прочих обязанностей, к нему применяются *меры поощрения*. К примеру, статьей 55 Федерального закона «О государственной гражданской службе» предусмотрены такие меры поощрения и награждения как объявление благодарности с выплатой единовременного поощрения, награждение почетной грамотой государственного органа с выплатой единовременного поощрения или с вручением ценного подарка, иные виды поощрения и награждения государственного органа [35].

Если же субъект права не исполняет или недобросовестно исполняет свои обязанности, то к нему государством применяются меры государственного принуждения. Так, статья 57 вышеупомянутого закона «О государственной гражданской службе» предусматривает, что за совершение дисциплинарного проступка, то есть за неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей, представитель нанимателя имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания: 1) замечание; 2) выговор; 3) предупреждение о неполном должностном соответствии; 4) освобождение от замещаемой должности гражданской службы; 5) увольнение с гражданской службы [35].

Реализация третьей формы правовых предписаний – запретов – в основном обеспечивается силой лишь одного метода государственной власти, имеющего, однако, достаточно широкий характер – государственного принуждения. Несмотря на то, что в целом в литературе сформировались достаточно взвешенные и аргументированные точки зрения по вопросу о сущности государственного принуждения, ученые по-прежнему ведут споры относительно их классификации.

Так, В.В. Серегина, взяв за основу цель применения, способ обеспечения правопорядка, выделяет такие формы государственного принуждения как предупреждение (превенция), пресечение, праввосстановление (меры защиты субъективных прав и обязанностей), юридическая ответственность [28, С. 83-109].

А.В. Малько дифференцирует меры государственного принуждения, исходя из более широких логических оснований, что позволяет ему разграничить юридическую ответственность, меры защиты, меры пересечения, принудительные меры воспитательного воздействия, принудительные медицинского характера, реквизицию [16, С. 197].

Е.С. Попкова берет за основание деления цели, фактическое и юридическое основание применения мер государственного принуждения и с учетом этого делит их на следующие формы: 1) меры юридической ответственности; 2) меры защиты субъективных прав и исполнения юридических обязанностей; 3) превентивные меры (меры защиты правопорядка, меры предупреждения, меры пресечения, меры безопасности, меры превенции в условиях специальных режимов и меры ограничения прав) [21, С. 13].

Несмотря на представленное многообразие мнений, нам кажется, что существует достаточно универсальная, предельно широкая и всеобъемлющая, теоретически обоснованная и прочно вошедшая в научный оборот позиция, которую разделяют такие ученые как А.И. Каплунов и Н.В. Макареико. Исходя из такого критерия научной классификации как целевое назначение и роль конкретной меры в механизме правового регулирования, они выделяют следующие меры государственного принуждения: меры предупреждения, пресечения, правосстановительные (правовой защиты), ответственности, процессуального обеспечения [9, С. 55-85; 13; 14].

Итак, в реализации такой формы правового регулирования как правовые запреты задействованы в основном меры государственного принуждения. Если мы, к примеру, возьмем такой объект правовой защиты как общественные отношения в сфере государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления, то можем обратить внимание каким набором средств обеспечивается его защита.

В качестве *меры предупреждения* преступлений коррупционной направленности применяется такая мера как ежегодное декларирование доходов отдельными категориями государственных служащих [34]. В настоящее время идет широкое обсуждение вопроса о необходимости дополнения этой меры декларированием расходов, что позволяло бы сопоставлять уровень официальных, допустимых с точки зрения закона, заработков, а также фактического расходования средств, прежде всего на приобретение недвижимости, дорогих автомобилей, предметов роскоши и т.п.

Меры предупреждения дополняются *мерами пресечения*: заключением под стражу, домашним арестом и другими, которые могут применяться при наличии соответствующих фактических (в частности, совершение лицом преступления определенной степени тяжести) и формальных оснований (принятие соответствующего процессуального решения должностным лицом суда, следствия, дознания), предусмотренных в соответствующих статьях главы 13 УПК РФ.

Мерой процессуального обеспечения является, в числе прочих, наложение ареста на имущество, предусмотренное статьей 115 УПК РФ. Нормой права, содержащейся в данной статье, прямо определена цель - обеспечение исполнения приговора в части гражданского иска, других имущественных взысканий или возможной конфискации имущества,

указанного в части первой статьи 104.1 УК РФ⁴.

К числу *правовосстановительных мер*, дополняющих другие средства реализации антикоррупционных запретов, относится, в частности, конфискация имущества, которая была вновь введена в Уголовный кодекс России отдельной главой 15.1⁵. Правовую сущность конфискации имущества законодатель скрывает за расплывчатой официальной формулировкой «иные меры уголовно-правового характера», относя сюда также и принудительные меры медицинского характера. Тем не менее, ознакомление с содержанием статей указанной главы позволяет нам со всей очевидностью относить конфискацию к *правовосстановительным мерам*, мерам защиты государства от преступной деятельности виновных лиц. Так, в ч. 1 ст. 104.1 УК РФ понятие «конфискация имущества» раскрывается следующим образом: принудительное безвозмездное изъятие и обращение в собственность государства на основании обвинительного приговора имущества⁶. Далее идет перечисление статей Особенной части Уголовного кодекса, по которым законодатель предусмотрел возможность применения данной меры. Одним из ключевых критериев при этом рассматривается источник приобретения изымаемых денег, ценностей и иного имущества – если они получены в результате совершения преступлений, в частности, предусмотренных ст. 285 УК РФ («Злоупотребление должностными полномочиями»), ст. 290 УК РФ («Получение взятки») и другими [24].

Ну и, наконец, по сути главной в числе иных мер, обеспечивающих реализацию метода государственного принуждения, являются меры юридической ответственности. В зависимости от тяжести совершенного правонарушения, общественной опасности виновного, наличия отягчающих и смягчающих вину обстоятельств, а также иных факторов отечественное законодательство предусматривает применение различных мер ответственности, начиная от наименее тяжелого – штрафа и заканчивая наиболее суровыми – пожизненным лишением свободы и смертной казнью.

Таким образом, реализация правовых запретов осуществляется посредством целого комплекса мер, дополняющих и взаимно обеспечивающих друг друга. В тоже время все виды правовых предписаний: и дозволения, и обязывания, и запреты, - как это справедливо отмечается в литературе, также имеют между собой глубокую связь [33]. Так, например, С.А. Комаров справедливо отмечает, что «любая правовая норма, выраженная как дозволение, предполагает соответствующую обязанность (запрет) не нарушать предоставленное право, обеспечить исполнение того, на что уполномочено то или иное

⁴ Важно отметить, что наложение ареста на имущество лиц, несущих по закону материальную ответственность за действия подозреваемого или обвиняемого, признано не противоречащим Конституции РФ. См.: Постановлением Конституционного Суда РФ от 31 января 2011 года № 1-П «По делу о проверке конституционности положений частей первой, третьей и девятой статьи 115, пункта 2 части первой статьи 208 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации и абзаца девятого пункта 1 статьи 126 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в связи с жалобами закрытого акционерного общества «Недвижимость-М», общества с ограниченной ответственностью «Соломатинское хлебоприемное предприятие» и гражданки Л.И. Костаревой» // Собрание законодательства РФ. – № 6, ст. 897.

⁵ Введена Федеральным законом от 27 июля 2006 г. № 153-ФЗ

⁶ В ред. Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 280-ФЗ

лицо» [19, С. 100]. Также важно отметить, что «...дозволения, предписания и запреты как способы правового регулирования настолько тесно связаны друг с другом, что практически отдельно существовать не могут. Только совместно они образуют некое ядро единого метода правового регулирования, который обусловлен единым предметом и обеспечивает регулирование образующих его отношений социально-правовой среды» [29, С. 44].

Настолько же глубокая связь просматривается между методами осуществления государственной власти, поскольку только в своем единстве они способны обеспечивать реализацию функций государства и достижение целей правового регулирования, устанавливаемых в отдельных отраслях и нормах права.

1. Для методов осуществления государственной власти *характерна правовая форма их непосредственного практического выражения*. Данный признак в своей сути имеет два проблемных аспекта.

Во-первых, в теории государства и права, а также науке административного права сформировалось устойчивое представление о правовой и неправовой (организационной) форме государственного управления. Правовой форме, в отличие от организационной, присущ ряд признаков, таких как: государственно-властная природа, установление этой формы в нормативном правовом акте, соответствие её нормативно-установленной компетенции применяющего органа и другие. Данные признаки делают правовую форму единственно возможной для методов осуществления государственной власти.

На данный признак важно обратить особое внимание, поскольку государственная власть, её формы и методы тесно взаимосвязаны. Наличие нормативно установленной компетенции определяет сферу ответственности органов и должностных лиц государства, однако не менее важно в каких формах и какими методами компетенция будет реализовываться, что также должно быть определено нормативно. К примеру, глава 6 Уголовно-процессуального кодекса определяет полномочия органа дознания, дознавателя, следователя и иных участников уголовного судопроизводства со стороны обвинения, а статья 91 конкретизирует компетенцию, устанавливая конкретную правовую форму реализации задержания подозреваемого, являющегося одной из мер принуждения, предельно конкретизированным и индивидуализированным методом осуществления государственной власти.

Во-вторых, существует более глубокая теоретическая проблема, имеющая, однако, прямой выход на реальные проблемы правореализации. Так, Н.А. Пьянов обращает внимание, что «правовое регулирование общественных отношений не сводится только к их государственному регулированию, а государственное регулирование не всегда и не во всем оказывается правовым» [26, С. 60-67]. Такое мнение данный ученый основывает на сопоставлении понятий «право» и «закон». Он отмечает, что, если право сводится к установленным или санкционированным государством нормам, то и регулирование, осуществляемое этими нормами, будет трактоваться как государственное и правовое одновременно. Однако, в этом случае даже государственный произвол, если он получил официальное закрепление в исходящих от государства нормах, следует определять правовым. Поскольку право и произвол - вещи несовместимые, Н.А. Пьянов ставит вопрос о состоятельности правового позитивизма применительно к данной проблеме.

Какое значение имеет данный вопрос в контексте нашего исследования? Хотелось бы

обратить внимание на то, что существует понимание права как свободы поведения участников общественных отношений, не сводимого к установленным или санкционированным государством нормам. В этой связи в литературе неоднократно обращалось внимание на различие права в юридическом и неюридическом смысле [1, С. 414-428; 32, С. 19; 31, С. 39-40]. Право в неюридическом (общесоциальном) смысле выступает неким эталоном в процессе создания норм права в юридическом (позитивном) смысле. Определяя свободу, возможность определенного поведения, государство должно ориентироваться на этот эталон, высшее право человека и гражданина. Реализуя право, применяя различные методы государственного управления, органы и должностные лица государства также должны соблюдать правовую форму. С одной стороны, им нельзя выходить за пределы, установленные законом, с другой стороны, всегда необходимо иметь в виду, что и допустимое законом поведение, порядок действий, конкретная процедура может посягать на всеобъемлющие, неотъемлемые права человека, а значит и законное действие (в более широком контексте – деятельность) может быть оценено, как неправомерное, нарушающее вышеупомянутое «эталонное состояние», основанное на понимании права в общесоциальном смысле.

Таким образом, правовая форма в этом случае выступает внешней оболочкой метода осуществления государственной власти, будь то поощрение или принуждение, мера стимулирования или юридической ответственности.

Таким образом, метод осуществления государственной власти – это подход, способ решения управленческих вопросов, осуществления функций государственной власти в процессе её реализации. Суть понятия метода осуществления государственной власти и его содержательной характеристики отражают два взаимосвязанных момента:

во-первых, характер и формы социальных взаимосвязей субъекта государственной власти с подвластными объектами и подчиненными лицами;

во-вторых, те средства, которые субъект государственной власти использует или может использовать в качестве орудия воздействия на подвластные объекты и подчиненных лиц.

Метод осуществления государственной власти есть средство практического осуществления функций государственно-управленческой деятельности и достижения ее целей. Методы государственно-управленческой деятельности производны от методов административно-правового регулирования. При характеристике методов осуществления государственной власти необходимо отмечать следующее:

– Методы осуществления государственной власти органически связаны с целевым назначением этого вида государственной деятельности как особого варианта практической реализации единой государственной власти.

Для каждой из ветвей государственной власти характерны свои методы. Например, государственное принуждение, как основной метод судебной власти, как и государственное принуждение вообще, образуют предусмотренные санкциями (диспозициями) правовых норм меры воздействия на субъект процессуальных правоотношений, обеспечивающие реализацию лежащих на данном субъекте обязанностей помимо его воли либо препятствующие реализации процессуального права субъектом в целях обеспечения нормального хода судопроизводства. Меры государственного принуждения могут также

возлагать на субъект правоотношений дополнительную обязанность или устанавливать строгий порядок осуществления субъективного права.

Что касается исполнительной ветви власти, её осуществление (государственное управление) реализуется органами исполнительной власти и их должностными лицами посредством определенных административным правом конкретных методов исполнительно-распорядительной деятельности (административно-правовых методов государственного управления).

Форма государственного управления обуславливает и выбор метода государственного управления, связанного задачами управления. Метод государственного управления всегда имеет своим адресатом соответствующий объект (индивидуальный либо коллективный). В методах управления в соответствующем объеме находит свое выражение государственный (публичный) интерес, управляющая воля государства.

– Также следует отметить, что метод осуществления государственной власти всегда непосредственно выражает принадлежащие государству и его аппарату (органам законодательной, исполнительной, судебной власти) полномочия юридически властного характера. Выбор конкретных методов осуществления государственной власти находится в прямой зависимости не только от особенностей организационно-правового статуса субъекта государственной власти, но прежде всего – от особенностей объекта (например, от формы собственности, от его индивидуального или коллективного характера и т.п.).

Таким образом, **под методами осуществления государственной власти** понимаются *определенные правом конкретные приемы и способы деятельности органов государственной власти и их должностных лиц, осуществленные в рамках их компетенции и вызывающие юридические последствия*. Выбор конкретных методов государственной власти определяется задачами, стоящими перед органом власти или должностным лицом, а также их компетенцией.

Литература

1. Алексеев С.С. Восхождение к праву. Поиски и решения. – М.: Изд-во НОРМА, 2001.
2. Бабаев В.К. Нормы права // Теория государства и права: Учебник / Под ред. В.К. Бабаева. – М.: Юрист, 2007.
3. Бахрах Д.Н. Дисциплинарно-правовое принуждение в Российской Федерации // Государство и право. – 2006. – № 6. – С. 43-50.
4. Большой юридический словарь / Под ред. А.Я. Сухарева, В.Д. Зорькина, В.Е. Крутских. – М.: ИНФА – М., 1998.
5. Бортников С.П. Государственное принуждение в доктрине налогового права и налоговом законодательстве // Налоги. – 2010. – № 2. – С. 18-21.
6. Выборы в Государственную думу (2011). URL: <http://ru.wikipedia.org/wiki/>
7. Дмитриев Ю.А., Полянский И.А., Трофимов Е.В. Административное право: Учебник. – М.: Эксмо, 2009.
8. Ильин М.В., Мельвиль А.Ю. Власть // Полис. – 2002. – № 6. - С. 146.
9. Каплунов А.И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел (системно-правовой анализ): Дис... д-ра юрид. наук. – М., 2005.

10. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета. – 2009. – 21 января.
11. Краткая философская энциклопедия. – М.: Издательская группа «Прогресс» – «Энциклопедия», 1994.
12. Купреев С.С. О термине «государственное управление» в современном административном праве // Административное право и процесс. - 2011. - № 6. - С. 10-12.
13. Макарейко Н.В. Государственное принуждение в механизме обеспечения экономической безопасности: теоретические и прикладные аспекты: Монография. – Н. Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2011.
14. Макарейко Н.В. Государственное принуждение как средство обеспечения общественного порядка: Дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 1996
15. Макарейко Н.В. Методы государственного управления: Учебное пособие. – Н. Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2001.
16. Малько А.В. Теория государства и права в вопросах и ответах: Учебно-методическое пособие. – М., 1999.
17. Манохин В.М., Адушкин Ю.С., Багишаев З.А. Российское административное право: Учебник. – М.:Юристъ, 1996.
18. Ницше Ф. О философах: Сборник. — Мн.: ООО Попурри, 1997.
19. Общая теория государства и права. Академический курс: В 3 т. / Отв. ред. М.Н. Марченко. – М.: ИКД «Зерцало - М», 2001. – Т. 3.
20. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. – М.: Азбуковник, 1999.
21. Попкова Е.С. Юридическая ответственность и ее соотношение с иными правовыми формами государственного принуждения: Дис... канд. юрид. наук. – М., 2001.
22. Постановление Конституционного Суда РФ от 17 декабря 1996 г. № 20-П «По делу о проверке конституционности пунктов 2 и 3 части первой статьи 11 Закона Российской Федерации от 24 июня 1993 года «О федеральных органах налоговой полиции» // Собрание законодательства РФ. – 06.01.1997. – №1.
23. Постановление Конституционного Суда РФ от 31 января 2011 года № 1-П «По делу о проверке конституционности положений частей первой, третьей и девятой статьи 115, пункта 2 части первой статьи 208 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации и абзаца девятого пункта 1 статьи 126 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в связи с жалобами закрытого акционерного общества «Недвижимость-М», общества с ограниченной ответственностью «Соломатинское хлебоприемное предприятие» и гражданки Л.И. Костаревой» // Собрание законодательства РФ. – № 6
24. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16 октября 2009 г. № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» // Российская газета. – 2009. – 30 октября.
25. Постановление Правительства Республики Казахстан от 23 августа 2012 года № 1077. URL: <http://adilet.minjust.kz/rus/docs/P1200001077>
26. Пьянов Н.А. Государственное регулирование как самостоятельная научная проблема // Журнал российского права. – 2012. – № 5. – С. 60-67.

27. Референдум о сохранении СССР 17 марта 1991 года. Справка. URL: http://ria.ru/history_spravki/20110315/354060265.html

28. Серегина В.В. Государственное принуждение по советскому праву. – Воронеж, 1991.

29. Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право: Учебник. – СПб: Юридический центр Пресс, 2004.

30. Стариков Ю.Н. Курс общего административного права: Учебник в 3 т. Т. II: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. – М.: Издательство НОРМА, 2002.

31. Теория государства и права: Учебник / Под ред. В.К. Бабаева. М.: Юрист, 1999.

32. Теория права и государства: Учебник для вузов / Под ред. Г.Н. Манова. М.: БЕК, 1995.

33. Трегубова Е.В. Метод дозволения в административном праве. URL: <http://justicemaker.ru/view-article.php?id=25&art=1069>

34. Указ Президента РФ от 18 мая 2009 г. № 559 (ред. от 13.03.2012) «О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера» // Российская газета. – 2009. – 20 мая.

35. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 21.11.2011, с изм. от 22.11.2011) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Российская газета. – 2004. – 31 июля.

36. Федеральный закон от 12 июня 2002 № 67-ФЗ (ред. от 02.05.2012) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Российская газета. – 2002. – 15 июня.

37. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 21.11.2011) «О полиции» // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 7.

38. Федеральный закон от 27.07.2006 N 153-ФЗ (ред. от 07.02.2011) "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О ратификации конвенции совета Европы о предупреждении терроризма" и Федерального закона "О противодействии терроризму"

39. Федеральный закон Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. N 280-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона "О противодействии коррупции"

40. Хусьяинов Т.М. Теоретический анализ правовой социализации современной российской молодёжи // Современное образование. — 2014. – № 4. – С.12-22. DOI: 10.7256/2306-4188.2014.4.13335. URL: http://e-notabene.ru/pp/article_13335.html

41. Чуров отчитался перед Медведевым об итогах выборов. 7 Декабря 2011 г. URL: http://old.fedpress.ru/federal/polit/part/id_263584.html



Samojljuk R. N. Priznaki i ponjatje metodov osushhestvlenija gosudarstvennoj vlasti
/ R. N. Samojljuk // Nauka. Mysl'. - № 2. – 2015.

© Р. Н. Самойлюк, 2015.

© «Наука. Мысль», 2015.

— ● —

Сведения об авторе

Ростислав Николаевич **Самойлюк**, кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры административной деятельности органов внутренних дел. Нижегородская академия МВД России (Нижний Новгород, Россия).

— ● —

Подписано в печать 1.11.2015.

© Наука. Мысль, 2015.